Royal Canadian Mounted Police | Gendarmerie royale du Canada

Research and Evaluation Branch

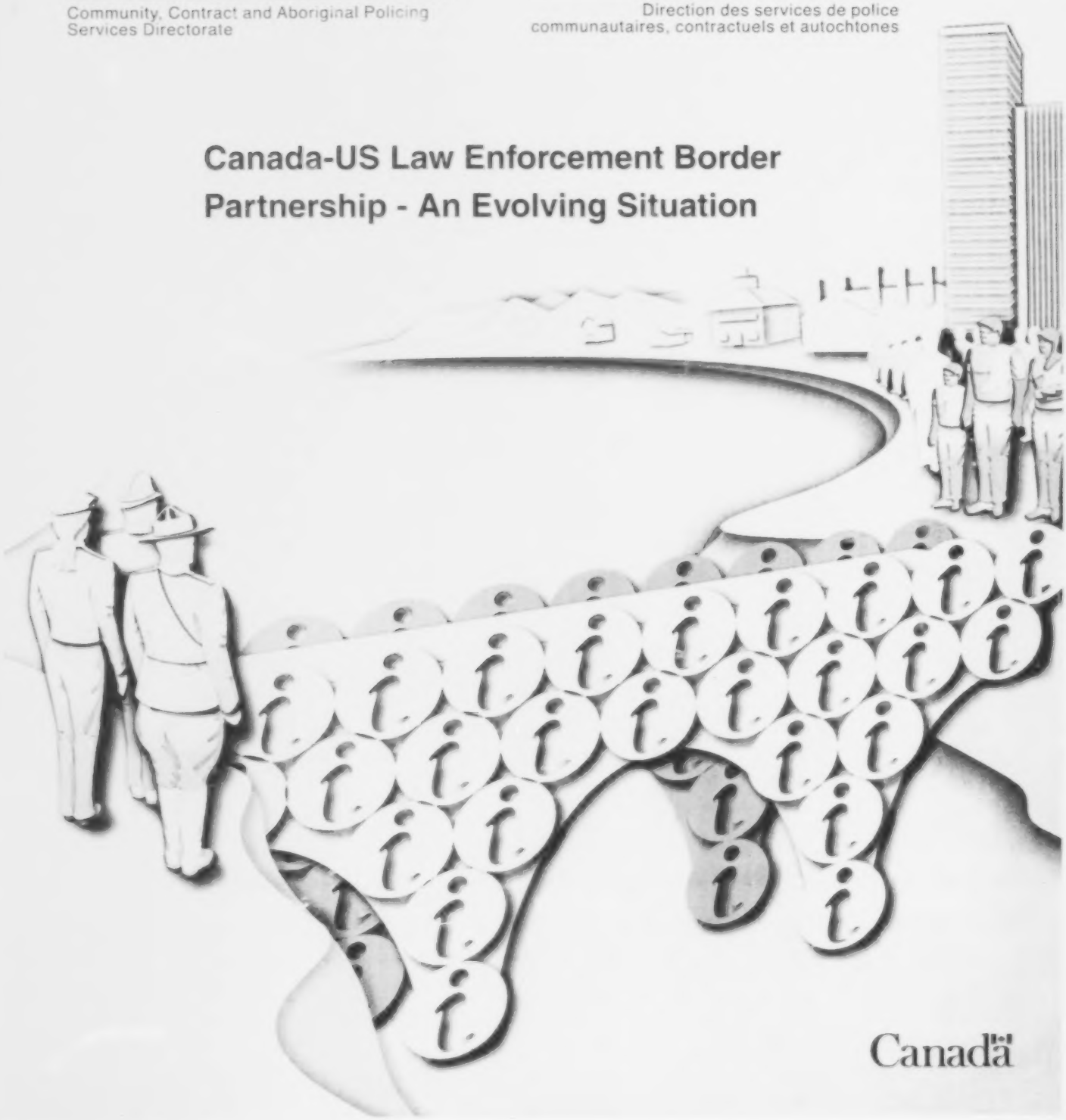
Community, Contract and Aboriginal Policing Services Directorate

Sous-direction

Recherche et Évaluation

Direction des services de police communautaires, contractuels et autochtones

Canada-US Law Enforcement Border Partnership - An Evolving Situation



Canada

Canada-US Law Enforcement Border Partnership- An Evolving Situation

by

Marcel-Eugène LeBeuf, Ph.D.
Royal Canadian Mounted Police

Speech Delivered at The Sixth Biennial Conference:
International Perspectives on Crime, Justice and Public Order, 16-20 June 2002, London

Sponsored by
John Jay College of Criminal Justice
Metropolitan Police Service
Federal Bureau of Investigation
Centrex

The views expressed are those of the author and are not necessarily those of the Royal Canadian Mounted Police or the Government of Canada.

Available on the Internet at : www.rcmp-grc.gc.ca/ccaps/research_eval_e.htm
Available on the Inforweb at : infoweb.rcmp.grc.gc.ca

104-02094/

Introduction

Today I am going to talk about the law enforcement partnership at the Canada-US border.

My presentation is based on material from a research project I started last winter. It should be considered as a work in progress.

The research project examines the impact of organized crime in Canada through partnership at the border. More specifically, the process is about the implementation of partnerships with respect to cross-border issues between Canada and the United States.

I have conducted a series of interviews and field observations. I still have a series of interviews to complete.

I am interested by the actual development of collaborative partnerships as well as by the current, evolving situation at the border.

I would like to show that organized crime can have positive, unexpected outcomes on Canadian law enforcement organizations.

Not only are there intense negotiations going on between law enforcement agencies and political stakeholders, but also between Canadian and US officials.

I would also like to show that collaborative partnership represents a challenge because of its innovative application in the field of public security.

Current situation

Partnerships between Canada and the US are nothing new. The two countries have long been seen as partners, creating, by force of circumstances, a stable, natural bond for a very long time. Canada and the US share a border that is more than 5,500 miles long, not including the coasts. The Free Trade Agreement signed by Canada and the United States in 1989 laid the foundations for new business relations between the two countries (Canada, 1987a, 1987b,1987c). Basically, the two countries agreed to ensure a certain level of trade reciprocity, to make exchanges significantly easier. In other words, the treaty established the free movement of goods and services. Trade and commerce are very important between the two countries. Truck crossings at the border are huge. There are 45,000 every day, and according to data, the economic impact is more than $1,9 billion daily in bilateral trade of goods and services.

Of course, the North American situation in no way compares to the massive changes taking place in Europe. At the time of the free trade negotiations, discussion dealt only with economic exchanges. Legal, cultural and social dimensions were virtually non-existent, except in terms of economic attributes. The idea being promoted was that the free trade agreement would foster unlimited access to both countries with no radical changes (Cetron, Davies, 1989).

The border has not traditionally been the source of any concerns with respect to mutual security (Stephens, Archer 1991). Criminal justice has been a domestic issue because the two countries' legal cultures varied in their respective approaches and philosophies. Gun control is different, violence is different; the power of the law is different.

However, the tragic events of September 11 had a determining effect on the issue of national and continental security. It attracted the attention of all governments and many strategic thinkers.

A formal negotiation process has started between Canadian officials and US political stakeholders (ministers and senior police officers) to ensure greater security along the border. The border shutdown for few days in September had a detrimental effect on the Canadian economy.

There was also ongoing discussion with respect to cross-border issues between Canadian law enforcement agencies and political stakeholders.

There are two identifiable consequences of these discussions:

1- Canadian Foreign Minister Manley and American Governor Ridge signed the Smart Border Declaration, which states that economic and national security are intrinsically linked. It includes a 30-point Action Plan (including the secure flow of people, goods, infrastructure, sharing of information) (Department of Foreign Affairs and International Trade, 2002).

2- Diverse initiatives can also be identified. I can count at least 12 links to border issues. There are working groups looking at organized crime research and law enforcement initiatives to fight organized crime. Some are new initiatives (such as the Joint Statement of Co-operation on Border Security), and some are being rejuvenated (such as Project North Star, aimed at the sharing of intelligence). And there was also the implementation of integrated border enforcement teams that I will talk about later.

I will focus my presentation on the Canadian side only.

Border issues

At the time of negotiations between the two governments, one important issue was border security. Since both countries have an impressive 5,500-mile-long border, it is conceivable to say the border is permeable leaves citizens on either side and vulnerable not only to disease, such as smallpox, but also to bioterrorism and criminality. The security of Canada and the US are inextricably linked and intervulnerable (Sands 2001:51).

Traditionally, the border performs various functions: a revenue function, a regulatory function and an immigration function (Simpson, 2001):

- The revenue function is illustrated by the amount of customs duties collected at the border.

- The regulatory function protects people from dangers associated with dangerous food products, environment pollutants, animal and plant diseases.

- The immigration function controls entry to Canada and stops illegal immigration and terrorism.

The border can be defined in many terms:

1-Is a border just a line that you can see and stand on?

2-Is it what defines and sets a nation or people apart?

3- Can it be a conceptual, even a movable zone through which interests are both facilitated and safeguarded, whether at the 49th parallel, in a Windsor trucking depot or a Quebec port, or at a Canadian immigration centre in Hong Kong (Manley (2001:20)?

With such a broad understanding, the border is not only movable, but could also be adaptable to the environment by being a land border, marine or even an air border located in another country.

Among proposals for discussion at a conference held in Ottawa last fall, was what is called the global approach.

The global approach refers to a continental perspective or a multiple security border concept (according to Atkinson (2001) to create a North American Area of Mutual Confidence (Haynal, 2001:50).

It is illustrated by concentric rings of co-operation:

The innermost ring represents the actions to ensure security within each country: the visa screening process, followed by airline check-in (point of origin); point of initial embarkation; transit; point of final embarkation; international seaports or

airports (point of arrival); and at the centre, the Canada-US border.

A second is the co-operation among security and regulatory agencies.

A third ring is the actual border that could be managed by the creation of a bi-national Joint Border Commission.

A fourth ring represents offshore networks, cooperation and intelligence sharing with countries around the world.

Finally, the fifth ring opens the possibility of addressing the global problem of migration.

We should point out that no decision has been made yet as to which solution is more appropriate. Negotiations are ongoing. In fact the border issue is a work in progress. Choices made will definitely influence a new vision of the traditional border (and security measures will be implemented accordingly).

However, in current discussions, the border functions are less at stake than are new control measures that would strengthen the security of free movement of goods and commerce at the border. To summarize: the challenge of border management in the post-September era really comes down to addressing some not very new, but relatively neglected security, intelligence and policing issues so that commerce practices can be safely done (Campbell, 2001: 41) .

Collaborative Partnership

I already said that partnerships between Canada and the US are nothing new. But partnership between law enforcement agencies is a different matter. The police in Canada are decentralized. It means that there is no co-ordination mechanism, no overall control mechanism, no national

standards either for management of police or for police operations. Also, partnership is much more complicated when it involves international partners.

Partnership is a different concept than police co-operation.

Historically, any assistance between police departments or law enforcement agencies was described as co-operation. Formal and informal procedures make it possible to obtain or offer assistance in the area of law enforcement. Formal agreements go through channels of legal assistance such as letters rogatory, requests under treaties, etc. Others, called mutual legal assistance treaties, have promoted mutual assistance for locating persons, serving documents, producing records, executing requests for search and seizure, taking testimony, transferring persons for testimonial purposes, immobilizing and forfeiting assets, name checks, fingerprint searches, etc. (Nadelman, 1991). Other procedures exist under relatively informal agreements by FBI attachés, or DEA country attaches stationed in American embassies (Andersen, 1992), etc.

Collaborative partnerships mean something else.

Collaborative partnerships mean the capacity to share the power structure and the willingness to embark on a learning process with respect to tasks to be achieved (Armstrong, Lenihan, 1999).

Collaborative partnerships imply the need to think, plan and act horizontally and adopt new approaches to policy development, program design and service delivery.

In collaborative partnerships, roles and responsibilities are not often specified. It can range from sharing offices to efforts to co-manage policy areas, programs and resources (Armstrong, Lenihan, 1999:14). It can create dynamic arrangements that change and grow as they respond to new circumstances. In fact, it implies various stages and kinds of collaboration.

Since the Canadian federal government had established as its priority to fight organized crime (and terrorism) on its soil, there are Canadian national police partnerships aimed at fighting

organized crime, but not exclusively. These projects involve contributions from police departments (federal RCMP and local police departments) and law enforcement agencies. Most of the time, they are developed to address specific but broad concerns such as drug smuggling, or telemarketing scams, etc. Most of them are set up in major cities. They are ad hoc organizations.

Partner agencies are diverse, depending on the objectives. The partners have different mandates, roles, responsibilities and powers under the law. They have to learn to work together in a setting where professional cultures collide.

Partnership at the border

We have said that the tragic events of September 11 had a determining effect on developing partnerships between law enforcement regarding the border. There was the need to actually set up teams in strategic areas in order to ensure security at the border and ensure that border facilitation was sustained.

With respect to the border, the question was not so much "are borders seamless?", given their length, but rather "are existing controls effective?"

Obviously, there is a need to develop partnerships since criminal organizations are often more shrewd than police in their use of high-tech equipment, smart techniques and unlimited financing (Arlacchi, 2001). At one time, it was noted that cross-border travel between the US and Canada was difficult to control, and expected to become more so, posing more significant problems for law enforcement (Lyons et al., 1989).

As we speak here today, partnership at the border is relatively new–even though we have seen the implementation of partnerships among law enforcement agencies, for instance, with respect to border control in the past.

There is an RCMP initiative called Integrated Border Enforcement Team, or IBET. It is more or less a replication of the EBET, Border Enforcement Team, set up in the Vancouver area at the end of the nineties.

The new Integrated Border Enforcement Team (IBET) is a partnership involving many agencies operating along the Canada/US border, whether in a land, air or marine environment. Each agency retains its own chain of command and operational procedures. Participants bring something to the table (manpower, technology or intelligence).

IBET is intelligence-driven. All information must be shared. Each agency must agree to respond to the needs of the other while respecting the laws and jurisdiction of each nation (Working Group Report, 2002).

Intelligence support builds upon existing interagency intelligence structures by enhancing information gathering, evaluation, fusion, analysis and reporting. The primary mission is to provide tactical and operational intelligence for specific cross-border activities related to national security and organized criminal activity.

Enforcement operations target cross-border criminal activity geographically, regardless of the direction of travel or the commodity involved, and are designed to arrest as many perpetrators and seize as much contraband as possible.

The IBET partners are the Royal Canadian Mounted Police, Canada Customs and Revenue Agency, Citizenship and Immigration Canada, the US Customs Service (USCS), US Immigration and US Border Patrol, and the US Coast Guard. IBETs may identify additional local agencies at each location.

In fact, IBETs are set up based on regional needs, and local organizations. A great many IBETs will be set up in different locations at the Canada/US border in the next 18 months. Funding is provided by the government.

What is essentially new about the IBET model now implemented is not so much the idea of grouping together law enforcement agencies, but 1) expanding the project to law enforcement bodies from another country; 2) seeing a firm political will behind the project; and 3) the availability of funding, as needed. The first two components constitute current challenges to a complex situation related to continental security and the free flow of commerce.

Some lessons learned with respect to partnership for law enforcement agencies

Learning to work in collaborative partnerships takes time. In itself, partnership is a long process where building trust is but one of many major issues to be dealt with.

Anticipated impact of partnerships:

1- Sharing of information: By having different law enforcement partners working together in the same environment (building) and with the same objectives, the sharing of information is easier given the immediate access to agency data banks. Most of the data banks are not connected or linked within Canada, or with the US. There are many questions partners need to resolve. How do you reconcile security, intelligence sharing and the protection of information? What are the mandates of specific areas? Who gets access to data banks? Are partners going to share information with other departments? Must these departments be held responsible to the same standards as the partners?

2- Integrated team work: By working together, and taking part in joint operations, not only do law enforcement partners work on the same cases, but they also get involved together at all operational levels. They should plan and carry out operations as if only one agency were involved.

Closely associated with integrated team work is team building. In order to be able to establish efficient teams, partners from different law enforcement agencies, with different mandates, law

enforcement powers, training, abilities and priorities must learn to work together as one team. This in itself is a challenge because of relationship, mandate and legislative issues.

3- International police collaboration: In the current context, Canadian law enforcement agencies must work together, but they also must work with their US counterparts, i.e. US Border Patrol, US Customs, US Coast Guard, etc. At the border, it is not just a provincial issue. Joint operations mean starting an operation from the Canadian side and completing said operation from the US side. It can mean sharing intelligence, equipment and officers, etc. It means looking at a very important issue: Canadians are not allowed to carry guns into the US, just as US officers are not to carry guns into Canada.

4- Efficiency in fighting organized crime: The objective is that if team work yields the results it is supposed to, the fight against organized crime will be more efficient because of the tools used and the approach suggested.

Unanticipated outcomes

1- High level of involvement of political stakeholders: There has been and still is a high and continuous level of interest from political stakeholders with respect to border security. The Smart Border Declaration, with its 30-point Action Plan, was signed between Canadian Foreign Affairs Minister Manley and U.S. Governor Ridge. It stresses economic and national security. The IBET model is a follow-up to the accord; it is also a high priority for RCMP senior management.

2-New funding available: Following 9-11, a new budget was voted by Parliament to allocate new funding to national security. The 2002 April budget also gives new funding to national security issues. For the IBET initiative alone, $25 million was made available between now and 2004. All together, huge amounts of money have been made available to law enforcement agencies to fight organized crime and terrorism.

3- New organizational structure redesign: With respect to national security and border integrity,

the RCMP has created new positions and a new reporting structure (for senior people as well as field officers) to meet current and evolving needs (local and regional). In fact, since the fall of 2001, the current situation is evolving rapidly and police organizations have to react in the same fashion. You can say that we are learning as we go.

4-Internal organizational challenge: As new positions are created to meet new challenges with respect to border issues, there is paradoxically internal inertia within police organizations to fix important issues such as HR (ability to staff), training, development of experts, etc. to meet local needs. The organizations themselves have difficulty to following the pace of external changes. There is a need for more resources to expand investigations with specific competencies. For instance, policies with regard to human resources, selection of personnel, job-specific competencies, etc. are designed for traditional police work. With the IBET model, we have entered a new era where flexibility in HR management becomes a priority; competencies, expertise, leadership, and communication skills take on a new perspective; they have to meet and reflect the reality of integrated police work.

5- Partners: As previously mentioned, law enforcement agencies see the need to invite partners either from police organizations or other regulatory bodies. Since such an extended exercise of sharing resources is new, there is a shortage of personnel, because everyone wants the same partners.

However it is evident that members of participating agencies really want to work together and to be successful in the fight.

Critical success factors

1-It helps to have urgency around a file. This sense of urgency enhances opportunities to have dialogue between partners: not only between political stakeholders and law enforcement agencies, but also among law enforcement agencies themselves.

2- Environmental ambiguity could be positive. By that, I mean that not necessarily knowing what to do with regard to an issue, having to share the power structure, helps to redesign the structural and operational perspective. In that context, the IBET initiative and on-going current negotiations are certainly a good illustration.

3- There is a significant element of risk associated with urgency, and it must be part of the problem-solving approach chosen before any decision is made. Too often, the risk is doing nothing which in itself is a risk, but with uncontrollable consequences.

4- There is a need for strong leadership from senior management not only to help set up priorities, but also to make sure that the decisions made at the senior level will be implemented.

Bibliography

ANDERSEN, A. (1992). Transnational Crimes. A Global Approach. *FBI Law Enforcement Bulletin*, 61, 3:26-32.

ARLACCHI, P. (2001). Nations Build Alliances to Stop Organized Crime. Speech Delivered at the Australian Institute of Criminology's Fourth National Outlook Symposium on Crime in Australia. New Crimes or New Responses. 21-22 June. Available at www.usinfo.state.gov/journals Consulted 2002-01-25.

ARMSTRONG, J.; Lenihan, D.G. (1999). *From Controlling To Collaborating: When Governments Want To Be Partners. A Report On The Collaborative Partnerships Project*. New Directions. Number 3. Toronto: The Institute Of Public Administration Of Canada.

ATKINSON, J. (2001). Dimensions of Border Security. Introduction. Canada's Policy Choices. Managing Our Border with The United States. November 28-29, 2001. Toronto, Ontario. Available at http://www.ppforum.com

CAMPBELL, A. (2001). Security and Policing. Canada's Policy Choices. Managing Our Border with The United States. November 28&29, 2001. Toronto, Ontario. Available at http://www.ppforum.com

CANADA (1987a). *The Canada - U.S. Free Trade Agreement. Synopsis*. Ottawa: External Affairs Canada.

CANADA (1987b). *Canada-U.S. Free Trade Agreement. Overview*. Ottawa. External Affairs Canada.

CANADA (1987c). *The Canada-U.S. Free Trade Agreement. Securing Canada's future*. Ottawa: External Affairs Canada.

CETRON, M.; Davies, O. (1989). *American Renaissance. Our Life at the Turn of the 21st Century*. New York: St. Martin's Press.

Department of Foreign Affairs and International Trade. (2002). The Canada-U.S. Smart Border Declaration. Action Plan for Creating a Secure and Smart Border. Available at http://www.dfait-maeci.gc.ca

HAYNAL, G. (2001). What are the Policy Options? Introduction. Canada's Policy Choices. Managing Our Border with The United States. November 28-29, 2001. Toronto, Ontario. Available at http://www.ppforum.com

LYONS, T.; Burton, G.; Sonnichesen, R. (1989). Law Enforcement Views on Future Policing Issues. D.J. Loree (ed). *Future Issues in Policing: Symposium Proceedings*. Ottawa: Research and Program Development Branch, Canadian Police College

MANLEY, J. (2001). Notes For An Address. Canada's Policy Choices. Managing Our Border with The United States. November 28-29, 2001. Toronto, Ontario. Public Policy Forum. Available at http://www.ppforum.com

NADELMAN, E.A. (1991). The Role of the United States in the International Enforcement of Criminal Law. *Harvard International Law Journal*, 31, 1:37-76.

SANDS, C. (2001). What are the Policy Options? Canada's Policy Choices. Managing Our Border with The United States. November 28&29, 2001. Toronto, Ontario. Available at http://www.ppforum.com

SIMPSON, J.P. (2001). Statement. Canada's Policy Choices. Managing Our Border with The United States. November 28-29, 2001. Toronto, Ontario. Public Policy Forum. Available at http://www.ppforum.com

STEPHENS, P.; Archer, K. (1991). The Borderlands Project. *ACS Newsletter*. 13, 1: 13-14.

Working Group Report (2002). Integrated Border Enforcement Teams and Joint Enforcement Co-ordination. Ridge/Manley Actions. February 28. Not for circulation.

Gendarmerie royale du Canada
Royal Canadian Mounted Police

Sous-direction
Recherche et Évaluation
Direction des services de police communautaires, contractuels et autochtones

Research and Evaluation Branch
Community, Contract and Aboriginal Policing Services Directorate

Le partenariat frontalier d'application de la loi Canada-Américain - Une situation en évolution

Canada

Le partenariat frontalier d'application de la loi Canada-Américain – Une situation en évolution

par

Marcel-Eugène LeBeuf, Ph.D.
Gendarmerie royale du Canada

Allocution prononcée lors de la Sixth Biennial Conference,
« International Perspectives on Crime, Justice and Public Order », du 16 au 20 juin 2002,
à Londres

Parrainée par le
John Jay College of Criminal Justice
Metropolitan Police Service
Federal Bureau of Investigation
Centrex

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de la Gendarmerie royal du Canada ou du Gouvernement du Canada

Disponible sur Internet à : www.rcmp-grc.gc.ca/ccaps/research_eval_f.htm

Introduction

Aujourd'hui, je vais parler d'un partenariat d'application de la loi à la frontière Canada–États-Unis.

Ma présentation est basée sur la documentation d'un projet de recherche que j'ai lancé l'hiver dernier. Elle doit être comprise comme un processus en évolution.

Le projet de recherche se penche sur les répercussions du crime organisé au Canada par le partenariat à la frontière. Le processus s'attache plus particulièrement à la mise en œuvre de partenariats relatifs aux questions transfrontalières communes au Canada et aux États-Unis.

J'ai mené une série d'entrevues et effectué des observations sur le terrain. Il me reste encore une série d'entrevues à réaliser.

Je m'intéresse au développement de partenariat de collaboration ainsi qu'à la situation courante en évolution à la frontière.

J'aimerais démontrer que le crime organisé peut avoir des effets positifs imprévus sur les organisations canadiennes d'application de la loi.

Non seulement y a-t-il présentement des négociations intensives entre les organisations d'application de la loi et les intervenants politiques, mais il y en a aussi entre des représentants du Canada et des États-Unis.

J'aimerais également montrer que le partenariat de collaboration représente un défi en raison de son apport novateur dans le domaine de la sécurité publique.

Situation actuelle

Les partenariats entre le Canada et les États-Unis ne sont en soi rien de neuf. Les deux pays sont considérés depuis longtemps comme des partenaires, ce qui a créé, par la force des choses, un lien stable depuis très longtemps. Le Canada et les États-Unis ont une frontière commune qui s'étend sur plus de 8 850 kilomètres (ou 5 500 milles) de long, excluant les régions côtières. La signature de l'Accord de libre-échange, en 1989, a jeté les bases de relations commerciales nouvelles entre les deux pays (Canada, 1987a, 1987b, 1987c). Fondamentalement, les deux pays ont accepté d'assurer un certain niveau de réciprocité commerciale afin de rendre les échanges commerciaux plus faciles. En d'autres termes, le traité a instauré la libre circulation des biens et des services. Le commerce et les échanges entre les deux pays sont très importants. Le nombre de camions qui passent la frontière quotidiennement est énorme. Il y en a 45 000 par jour et, d'après les données, les répercussions économiques sont évaluées à plus de 1,9 milliard de dollars par jour en commerce bilatéral de biens et de services.

Bien entendu, la situation en Amérique du Nord ne se compare nullement aux changements massifs qui s'opèrent présentement en Europe. Au moment des négociations sur le libre-échange, les discussions portaient uniquement sur les échanges économiques. Les dimensions juridiques, culturelles et sociales n'étaient prise en compte qu'en termes d'attributs économiques. L'idée promue était que l'accord de libre-échange faciliterait un accès illimité aux deux pays sans qu'il n'y ait de changements radicaux (Cetron, Davies, 1989).

Par tradition, la frontière n'a jamais été une source de problèmes en matière de sécurité mutuelle (Stephens, Archer, 1991). La justice pénale a été une affaire intérieure parce que les approches et philosophies propres à la culture juridique de chacun des deux pays sont différents. Le contrôle des armes à feu n'est pas le même, la violence n'est pas la même, le pouvoir de la loi n'est pas le même.

Cependant, les événements tragiques du 11 septembre ont eu un effet déterminant sur la question

de la sécurité nationale et continentale. Ils ont attiré l'attention de tous les gouvernements et de nombreux théoriciens et stratèges.

Un processus de négociations officiel s'est enclenché entre des représentants du Canada et des intervenants politiques des États-Unis (ministres et officiers supérieurs de la police) afin d'assurer une plus grande sécurité le long de la frontière. La fermeture de la frontière, pendant quelques jours en septembre 2001, avait eu un effet négatif sur l'économie canadienne.

Il y avait aussi des discussions continues au Canada entre les agences d'application de la loi et des intervenants politiques sur les questions frontalières.

Ces discussions ont eu deux conséquences distinctes:

1 – Le ministre canadien des Affaires étrangères, John Manley, et le gouverneur américain, Tom Ridge, ont signé la *Déclaration sur la frontière intelligente*, dans laquelle il est spécifié que la sécurité économique et la sécurité nationale sont reliées de manière intrinsèque. La Déclaration expose un Plan d'action en 30 points (comprenant notamment la circulation sécuritaire des personnes et des biens, l'infrastructure, l'échange de renseignements) (ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2002).

2 – Différentes initiatives peuvent aussi être identifiées. Je peux en compter au moins douze liées aux questions frontalières. Il y a des groupes de travail qui se penchent sur les recherches sur le crime organisé et les initiatives d'application de la loi visant à lutter contre le crime organisé. Certaines de ces initiatives sont nouvelles (par exemple la déclaration conjointe de coopération sur la sécurité de la frontière et les migrations régionales), alors que d'autres sont rajeunies (par exemple le Projet North Star visant le partage du renseignement). Et il y a eu aussi la mise en œuvre des Équipes intégrées de la police des frontières, dont je parlerai plus tard.

Je me concentrerai sur le côté canadien seulement.

Le questions frontalières

Au moment des négociations entre les deux gouvernements, l'une des questions importantes portait sur la sécurité à la frontière. Étant donné que les deux pays ont une frontière impressionnante de 8 850 kilomètres, on peut se permettre de dire que la frontière n'est pas complètement étanche et que d'un côté comme de l'autre les citoyens sont vulnérables, non seulement à des maladies telles que la variole, mais aussi au terrorisme biologique et à la criminalité. La sécurité du Canada et celle des États-Unis sont reliées de manière intrinsèque (Sands, 2001, p. 51).

Par tradition, la frontière a diverses fonctions, à savoir une fonction de revenu, une fonction de réglementation et une fonction d'immigration (Simpson, 2001).

- La fonction de revenu est mise en évidence par la somme perçue en droits de douane à la frontière.

- La fonction de réglementation protège les gens des dangers associés aux produits alimentaires nocifs, aux polluants environnementaux ainsi qu'aux maladies des plantes et des animaux.

- La fonction d'immigration contrôle l'entrée au Canada et met un frein à l'immigration illégale et au terrorisme.

La frontière peut se définir de bien des façons:

1 – Une frontière est-elle seulement une ligne que nous pouvons voir et franchir?

2 – Est-ce ce qui définit et distingue un pays ou un peuple?

3 – Peut-elle être une zone conceptuelle, ou même mobile, grâce à laquelle les intérêts sont à la fois soutenus et sauvegardés, que ce soit au 49^{e} parallèle, dans l'entrepôt d'une entreprise de camionnage de Windsor ou dans un port de Québec, ou encore dans un

centre d'immigration canadien à Hong Kong (Manley, 2001, p. 20)?

Interprétée selon une conception aussi large, la frontière n'est pas seulement mobile, elle peut aussi s'adapter à l'environnement et devenir une frontière terrestre, maritime ou même aérienne, située dans un autre pays.

Lors d'une conférence tenue à Ottawa l'automne dernier, il y a eu parmi les propositions présentées ce que l'on appelle l'approche globale.

L'approche globale renvoie à une perspective continentale ou à un concept frontalier de sécurité multiple (d'après Atkinson, 2001), selon lequel une zone nord-américaine de confiance mutuelle a été créée (Haynal, 2001, p. 50).

Elle s'illustre par des cercles de collaboration concentriques.

> Le cercle le plus à l'intérieur représente les mesures à prendre en vue d'assurer la sécurité à l'intérieur de chaque pays comme la procédure de contrôle des visas; l'enregistrement de la compagnie aérienne (point d'origine); le premier embarquement; le transit; le dernier embarquement; les ports de mer ou les aéroports internationaux; le point d'arrivée et, au centre, la frontière Canada–États-Unis.
>
> Le deuxième cercle est la collaboration entre les organismes de sécurité et les organismes de réglementation.
>
> Le troisième cercle est la frontière concrète que l'on pourrait gérer en créant une commission mixte pour la frontière.
>
> Le quatrième cercle représente les réseaux, la collaboration et l'échange du renseignement extra territoriaux partout dans le monde.

> En dernier lieu, le cinquième cercle ouvre la possibilité d'aborder le problème mondial de la migration.

Nous devons souligner qu'aucune décision n'a été prise jusqu'ici en ce qui concerne la solution la plus appropriée. Les négociations sont en cours. En fait, la question de la frontière est un travail en cours. Les choix faits transformeront certainement notre vision de la frontière traditionnelle (et des mesures de sécurité seront mises en œuvre en conséquence).

Dans le cadre des discussions, cependant, il s'agit moins de se pencher sur les fonctions de la frontière que sur les nouvelles mesures de contrôle qui pourraient renforcer la sécurité de la libre circulation des biens et du commerce à la frontière. Pour résumer, le défi que représente la gestion de la frontière dans la foulée de la tragédie du 11 septembre 2001 consiste au fond à aborder certaines questions de sécurité, de renseignement et de maintien de l'ordre, qui ne sont pas vraiment nouvelles mais qui ont été passablement négligées (Campbell, 2001, p. 41).

Partenariat de collaboration

J'ai déjà dit que les partenariats entre le Canada et les États-Unis n'étaient rien de neuf. Mais le partenariat entre des agences d'application de la loi est une toute autre question. Au Canada, les services de police sont décentralisés. Cela veut dire qu'il n'y a aucun mécanisme de coordination, aucun mécanisme de contrôle global, aucune norme nationale, ni pour la gestion des services de police ni pour les opérations policières. En outre, le partenariat est beaucoup plus compliqué lorsqu'il met en cause des partenaires internationaux.

Le partenariat est un concept différent de la collaboration entre des services de police.

Historiquement, toute assistance entre des services de police ou des agences d'application de la loi était considéré comme une collaboration. Les procédures officielles et officieuses permettent d'obtenir ou d'offrir de l'assistance dans le domaine de l'application de la loi. Les accords

officiels passent par des réseaux d'assistance juridique tels que des commissions rogatoires, des requêtes en vertu de traités, et ainsi de suite. D'autres procédures, que l'on appelle des traités d'entraide juridique, ont favorisé l'assistance mutuelle qui a permis de localiser des gens, de signifier des documents, de produire des dossiers, d'exécuter des demandes de perquisition et saisie, de recevoir des témoignages, de transférer des gens à des fins testimoniales, de bloquer et confisquer des bien immobiliés, ou de réaliser des recherches nominales, des recherches dactyloscopiques, entre autres. (Nadelman, 1991). Il y a d'autres procédures en vertu d'ententes relativement officieuses établies par des attachés du FBI ou des attachés de la DEA en poste dans les ambassades des États-Unis (Andersen, 1992), pour n'en nommer que quelques-unes.

Le partenariat de collaboration signifie autre chose. Le partenariat de collaboration désigne la capacité de partager la structure de pouvoir et la volonté de s'engager dans un processus d'apprentissage par rapport aux tâches à accomplir (Armstrong, Lenihan, 1999).

Le partenariat de collaboration suppose que l'on doive penser, planifier et agir horizontalement et adopter de nouvelles approches par l'élaboration de politiques, la conception de programmes et la prestation de services.

Dans le partenariat de collaboration, les rôles et les responsabilités ne sont pas toujours spécifiés. Cela peut aller du partage des bureaux aux efforts de cogestion des secteurs de dépenses, des programmes et des ressources (Armstrong, Lenihan, 1999, p. 14). Le partenariat crée des situations dynamiques qui se transforment et se développent pour répondre aux circonstances nouvelles. Concrètement, cela suppose diverses étapes et des types de collaboration diversifiés.

Depuis que le gouvernement fédéral du Canada a fait de la lutte au crime organisé (et au terrorisme) en sol canadien une priorité, il y a des partenariats nationaux visant à lutter contre le crime organisé, mais qui ne se limitent pas uniquement à cela. Ces projets impliquent la participation des services de police (les services de police fédéraux de la GRC et les services de police locaux) et des agences d'application de la loi. La plupart du temps, ils sont développés pour aborder des problèmes précis mais globaux, tels que le trafic des stupéfiants ou les

escroqueries par télémarketing. La majorité d'entre eux sont mis sur pied dans des grandes villes. Ce sont des organisations ad hoc.

Les agences partenaires sont différentes selon les objectifs. Les partenaires ont des mandats, des rôles, des responsabilités et des pouvoirs différents en vertu de la loi. Ils doivent apprendre à travailler ensemble dans un milieu où les cultures professionnelles s'entrechoquent.

Partenariat à la frontière

Nous avons dit que les événements tragiques du 11 septembre avaient eu un effet déterminant sur le développement de partenariats entre les agences d'application de la loi relativement à la frontière. Il s'avérait nécessaire d'établir concrètement des équipes dans des secteurs stratégiques afin d'assurer la sécurité à la frontière et de veiller à la facilitation à la frontière.

En ce qui concerne la frontière, la question n'était pas tellement de savoir si les « frontières sont perméables », étant donné leur longueur, que de savoir « s'il y a des contrôles efficaces ».

Manifestement, il est nécessaire d'établir des partenariats, parce que les organisations criminelles sont plus sagaces que la police dans l'utilisation qu'elles font du matériel de haute technologie, des techniques intelligentes et d'un financement illimité (Arlacchi, 2001). À un certain moment, on a noté qu'il était difficile de contrôler les déplacements transfrontaliers entre les États-Unis et le Canada, et que l'on s'attendait à ce que cela le soit de plus en plus, ce qui pose des problèmes plus importants pour l'application de la loi (Lyons et coll., 1989).

Au moment où nous nous parlons, le partenariat à la frontière est relativement nouveau, même si dans le passé nous avons vu la mise en œuvre de partenariats entre des agences d'application de la loi, par exemple en matière de contrôle de la frontière.

Il y a une initiative de la GRC que l'on appelle l'Équipe intégrée de la police des frontières, ou

EIPF. Il s'agit plus ou moins d'une réplique de l'EPF, l'Équipe de la police des frontières mise sur pied à Vancouver, à la fin des années 90.

La nouvelle Équipe intégrée de la police des frontières (EIPF) est un partenariat auquel prend part un grand nombre d'agences en opération le long de la frontière Canada–États-Unis, que ce soit dans un milieu terrestre, maritime ou aérien. Chaque agence conserve ses propres hiérarchies de commandement et procédures opérationnelles. Les participants apportent chacun une contribution (effectifs, technologie ou renseignements).

L'EIPF est axée sur le renseignement. Tous les renseignements doivent être partagés. Chaque agence doit accepter de répondre aux besoins de l'autre, tout en respectant les lois et la compétence de chacun des pays (Rapport du groupe de travail, 2002).

Le soutien du renseignement renforce les structures de renseignement inter institutions, parce qu'il permet d'améliorer la collecte, l'évaluation, la fusion, l'analyse et la diffusion de l'information. La mission principale consiste à offrir des renseignements tactiques et opérationnels sur des activités criminelles transfrontalières précises, liées à la sécurité nationale et aux activités criminelles organisées.

Les opérations ciblent géographiquement l'activité criminelle transfrontalière, indépendamment du sens du parcours ou de la marchandise en cause; elles sont conçues en vue d'arrêter un grand nombre de contrevenants et de saisir autant de marchandises de contrebande que possible.

Les partenaires de l'EIPF sont la Gendarmerie royale du Canada, l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, le Service des douanes des É.-U. (USCS), les services d'immigration des É.-U. (US Immigration) et la Garde côtière américaine. Les EIPF peuvent trouver d'autres organismes, locaux, dans chaque localité.

Dans les faits, les EIPF sont formées en fonction des besoins régionaux et des organisations locales. Un très grand nombre d'EIPF seront constituées à différents endroits le long de la

frontière Canada–États-Unis au cours des dix-huit prochains mois. Le gouvernement assure le financement.

Ce qui est essentiellement nouveau par rapport au modèle des EIPF mis en œuvre actuellement n'est pas tellement l'idée de regrouper des agences d'application de la loi mais plutôt 1) d'étendre le projet à des agences d'application de la loi d'un autre pays, 2) d'avoir une volonté politique ferme derrière le projet et 3) d'avoir accès à des fonds, le cas échéant. Les deux premières composantes présentent actuellement des défis découlant d'une situation complexe liée à la sécurité continentale et à la libre circulation du commerce.

Leçons apprises en ce qui concerne le partenariat des agences d'application de la loi

Apprendre à travailler dans le cadre de partenariats de collaboration demande du temps. En soi, le partenariat est un long processus, où l'établissement d'une relation de confiance n'est que l'une des nombreuses questions auxquelles il faut faire face.

Répercussions escomptées des partenariats

1 – Échange de renseignements : en encourageant les agences d'application de la loi à travailler ensemble dans le même milieu (immeuble) et avec les mêmes objectifs, l'échange de renseignements est plus facile, étant donné l'accès immédiat aux banques de données La plupart des banques de données ne sont ni connectées entre elles à l'intérieur du Canada ni reliées à celles des États-Unis. Plusieurs questions doivent être résolues par les partenaires. Comment concilier sécurité, partage du renseignement criminel et protection des renseignements? Quels sont les mandats des secteurs précis? Qui doit avoir accès aux banques de données? Les partenaires vont-ils échanger des renseignements avec d'autres agences? Ces agences doivent-elles être tenues responsables en vertu des mêmes normes que les partenaires?

2 – Travail intégré des équipes : en collaborant et en prenant part à des opérations conjointes, non seulement les partenaires travaillent sur les mêmes cas, mais ils participent également ensemble à tous les niveaux opérationnels. Ils doivent planifier et mener les opérations comme si il n'y avait qu'un seul organisme.

Étroitement associé au travail d'équipe est la formation de l'esprit d'équipe. Afin de pouvoir constituer des équipes efficaces, les partenaires de différentes agences dotés de mandats, de pouvoirs d'application de la loi, d'une formation, de capacités et de priorités de nature différente doivent apprendre à travailler ensemble comme une seule équipe. En soi cela représente un défi, en raison des problèmes de législation, de mandat et de relation professionnelle.

3 – Collaboration internationale de la police : dans le contexte actuel, les agences canadiennes doivent collaborer les unes avec les autres mais ils doivent aussi travailler avec leurs homologues américains, c.-à-d. la patrouille frontalière des É.-U., le Service des douanes des É.-U. et la Garde côtière américaine. À la frontière, il ne s'agit pas uniquement d'une question provinciale. Mener des opérations conjointes veut dire lancer une opération du côté canadien et terminer cette opération du côté américain. Cela peut vouloir dire partager du renseignement, du matériel et des agents, entre autres. Cela veut dire prendre en compte une question très importante, à savoir que les Canadiens n'ont pas de permis de port d'armes aux É.-U., tout comme les agents américains n'ont pas de permis de port d'armes au Canada.

4 – Efficacité de la lutte contre le crime organisé : si le travail d'équipe donne les résultats escomptés, la lutte contre le crime organisé sera plus efficace en raison des outils utilisés et de la démarche suggérée.

Résultats imprévus

1 – Haut niveau de participation des intervenants politiques : les intervenants politiques n'ont pas cessé de manifester un intérêt suivi de haut niveau en ce qui concerne la sécurité à la frontière. La *Déclaration sur la frontière intelligente* exposant un Plan d'action en 30 points a

été signée par le ministre canadien des Affaires étrangères, John Manley, et le gouverneur américain, Tom Ridge. Dans la Déclaration, l'accent est mis sur la sécurité économique et nationale. Le modèle des EIPF découle de cet accord. C'est également une haute priorité pour les cadres supérieurs de la GRC.

2 – Nouveau financement disponible : dans la foulée du 11 septembre, le Parlement a approuvé un nouveau budget afin d'allouer des fonds supplémentaires à la sécurité nationale. Le budget d'avril 2002 prévoit aussi des fonds supplémentaires pour les questions de sécurité nationale. Rien que pour l'initiative des EIPF, un financement de 25 millions de dollars a été prévu d'ici 2004. En tout, des sommes énormes ont été mises à la disposition des organismes d'application de la loi dans le but de lutter contre le crime organisé et le terrorisme.

3 – Restructuration organisationnelle : pour ce qui est de la sécurité nationale et de l'intégrité de la frontière, la GRC a créé de nouveaux postes et une nouvelle structure hiérarchique (pour les cadres ainsi que pour policiers sur le terrain) afin de répondre aux besoins actuels et aux besoins en évolution (locaux et régionaux). Dans les faits, depuis l'automne 2001 la situation courante évolue rapidement et les organismes de police doivent réagir en conséquence. On pourrait dire que nous apprenons au fur et à mesure.

4 – Défi interne au plan organisationnel : à mesure que de nouveaux postes sont créés afin de relever de nouveaux défis en matière de questions frontalières, paradoxalement les services de police font preuve d'inertie interne lorsqu'il s'agit de régler des questions importantes telles que les ressources humaines (capacité d'affecter du personnel), la formation, le perfectionnement des experts, etc., afin de répondre aux besoins locaux. Les organisations elles-mêmes suivent difficilement le rythme des changements externes. Elles ont besoin de ressources supplémentaires pour élargir le champ des enquêtes en faisant appel à des compétences précises. Par exemple, les politiques en matière de ressources humaines, de sélection du personnel et de compétences professionnelles particulières sont conçues pour le travail de police traditionnel. Avec le modèle des EIPF, nous sommes entrés dans une ère nouvelle où la flexibilité de la gestion des ressources humaines devient une priorité. Les compétences, l'expertise, le leadership

et les habiletés en communication prennent une nouvelle dimension, car elles doivent permettre d'affronter la réalité du travail de police intégré.

5 – Partenaires : comme je l'ai mentionné précédemment, les agences voient la nécessité d'inviter des partenaires des services de police ou d'autres organismes de réglementation. Comme un tel exercice de partage des ressources prolongé est nouveau, il y a une pénurie de personnel parce que tout le monde veut les mêmes partenaires.

Il est néanmoins évident que les membres des organismes participants veulent réellement collaborer et connaître le succès dans leur lutte.

Facteurs critiques de succès

1 – Il est utile d'avoir un état d'urgence autour d'un dossier. Ce sentiment d'urgence augmente les possibilités d'établir un dialogue entre les partenaires, non seulement entre des intervenants politiques et des agences d'application de la loi, mais aussi entre ces mêmes agences.

2 – L'ambiguïté environnementale peut être un facteur positif. Je veux dire par là que le fait de ne pas savoir nécessairement quoi faire relativement à une question et d'avoir à partager la structure du pouvoir aide à redéfinir la perspective structurelle et opérationnelle. Dans ce contexte, l'initiative des EIPF et les négociations actuellement en cours en sont certainement un bon exemple.

3 – Il y a un élément de risque important qui est associé à l'état d'urgence, et il doit faire partie de la démarche de résolution de problèmes choisie avant de prendre une décision. Trop souvent, le risque n'a rien à voir avec ce qui est un risque en soi, mais il est une affaire de conséquences incontrôlables.

4 – Les cadres supérieurs doivent faire preuve d'un leadership solide, non seulement pour aider à établir les priorités, mais aussi pour s'assurer que les décisions prises au niveau supérieur seront

mises en œuvre.

Bibliographie

ANDERSEN, A. « Transnational Crimes. A Global Approach », dans *FBI Law Enforcement Bulletin*, vol. 61, n° 3, 1992, p. 26-32.

ARLACCHI, P. « Nations Build Alliances to Stop Organized Crime », allocution prononcée lors du Fourth National Outlook Symposium on Crime in Australia. New Crimes or New Responses, tenu sous les auspices du Institute of Criminology, les 21 et 22 juin 2001. Disponible à l'adresse : www.usinfo.state.gov/journals. Consulté le 25 janvier 2002.

ARMSTRONG, J., D. G. Lenihan. « From Controlling To Collaborating: When Governments Want To Be Partners. A Report On The Collaborative Partnerships Project », dans *New Directions*, n° 3, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1999.

ATKINSON, J. « Dimensions of Border Security. Introduction », allocution prononcée lors de la conférence *Les choix politiques du Canada en matière de gestion de la frontière avec les États-Unis*, tenue sous les auspices du Forum des politiques publiques, les 28 et 29 novembre 2001, à Toronto, en Ontario. Disponible à l'adresse : http://www.ppforum.com.

CAMPBELL, A. « Security and Policing », allocution prononcée lors de la conférence *Les choix politiques du Canada en matière de gestion de la frontière avec les États-Unis*, tenue sous les auspices du Forum des politiques publiques, les 28 et 29 novembre 2001, à Toronto, en Ontario. Disponible à l'adresse : http://www.ppforum.com.

CANADA. 1987a. *Synopsis : Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 1987.

CANADA. 1987b. *Vue d'ensemble : Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 1987.

CANADA. 1987c. *Le commerce : la clé de l'avenir. Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 1987.

CETRON, M., O. Davies. *American Renaissance. Our Life at the Turn of the 21st Century*, New York, St. Martin's Press, 1989.
Disponible à l'adresse : http://www.dfait-maeci.gc.ca.

HAYNAL, G. « What are the Policy Options? Introduction », allocution prononcée lors de la conférence *Les choix politiques du Canada en matière de gestion de la frontière avec les États-Unis*, tenue sous les auspices du Forum des politiques publiques, les 28 et 29 novembre 2001, à Toronto, en Ontario. Disponible à l'adresse : http://www.ppforum.com.

LYONS, T., G. BURTON, R. SONNICHESEN. « Law Enforcement Views on Future Policing Issues », dans D. J. Loree (éd.), *Future Issues in Policing: Symposium Proceedings*, Ottawa, Bureau de l'actualisation des programmes, Collège canadien de police, 1989.

MANLEY, J. « Notes For An Address », allocution prononcée lors de la conférence *Les choix politiques du Canada en matière de gestion de la frontière avec les États-Unis*, tenue sous les auspices du Forum des politiques publiques, les 28 et 29 novembre 2001, à Toronto, en Ontario. Disponible à l'adresse : http://www.ppforum.com.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL. *Déclaration sur la frontière intelligente. Plan d'action pour la création d'une frontière sûre et intelligente*, 2002.

NADELMAN, E. A. « The Role of the United States in the International Enforcement of Criminal Law », dans *Harvard International Law Journal*, vol. 31, nº 1, 1991, p. 37-76.

Rapport du groupe de travail sur les Équipes intégrées de la police des frontières et la coordination de l'exécution conjointe, 2002. Mesures du gouverneur Ridge et du ministre Manley, le 28 février. Non destiné à la circulation.

SANDS, C. « What are the Policy Options », allocution prononcée lors de la conférence *Les choix politiques du Canada en matière de gestion de la frontière avec les États-Unis*, tenue sous les auspices du Forum des politiques publiques, les 28 et 29 novembre 2001, à Toronto, en Ontario. Disponible à l'adresse : http://www.ppforum.com.

SIMPSON, J. P. « Statement », allocution prononcée lors de la conférence *Les choix politiques du Canada en matière de gestion de la frontière avec les États-Unis*, tenue sous les auspices du Forum des politiques publiques, les 28 et 29 novembre 2001, à Toronto, en Ontario. Disponible à l'adresse : http://www.ppforum.com.

STEPHENS, P., K. ARCHER. « The Borderlands Project », dans *ACS Newsletter*, vol. 13, nº 1, 1991, p. 13-14.